



**REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE**

Pritrdilno ločeno mnenje sodnice dr. Škrk

1. V predmetni zadevi sem glasovala za obe točki izreka in se v celoti strinjam tudi z obrazložitvijo, ki jo je dalo Ustavno sodišče. Vendar pa so se tekom razprave, zlasti s strani sodnikov, ki so glasovali proti mnenju, odprla nekatera vprašanja, ki po moji oceni zaslužijo dodatna pojasnila in stališča, ki pa ne presegajo predmeta mnenja in so skladna z vsebino presoje, ki jo je opravilo sodišče.

2. Prvo vprašanje se nanaša na očitke Ustavnemu sodišču, da ni opravilo istih kriterijev presoje kot pri Rm-1/97 (presoja točk 7b in 7c 45. člena in priloge XIII. Evropskega sporazuma v zvezi z drugim odstavkom 64. člena ESP z Ustavo), ker po načelu koneksitete po 30. členu ZUstS ni opravilo presoje 54. člena Sporazuma med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško o obmejnem prometu in sodelovanju (Sporazum) glede njegove skladnosti z Ustavo. Presoja tega člena ni bila predlagana. Res je Ustavno sodišče v zadevi Rm-1/97 zelo natančno obdelalo vse pravne vidike v zvezi s svojo pristojnostjo glede predhodne presoje ustavnosti mednarodnih pogodb, vključno z doktrino uporabe tudi v tem postopku načela koneksitete po ZUstS, če so za to podani zakonski pogoji. Vendar je v primeru Rm-1/97, ki je bil do predmetnega Sporazuma edini primer predhodne presoje mednarodne pogodbe v praksi Ustavnega sodišča, sodišče postavilo doktrino, ki pa je v praksi ni izvedlo. Sodišče je v točki 22. obrazložitve Rm-1/97 med drugim zapisalo: "V postopku za oceno ustavnosti predpisa Ustavno sodišče presoja skladnost tistih določb predpisa, katerih neskladnost pobudnik iz 24. člena ZUstS ali predlagatelj iz 23. člena ZUstS zatrjuje. Pri tem Ustavno sodišče ne more ex offio razširjati svoje presoje ustavnosti na določbe, ki niso izpodbijane, razen kolikor mu to dovoljuje določba 30. člena ZUstS. Ta pooblašča Ustavno sodišče, da lahko oceni tudi ustavnost in zakonitost drugih določb istega ali drugega predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, katerih ocena ustavnosti ali zakonitosti ni bila predlagana, če so te določbe v medsebojni zvezi ali če je to nujno za rešitev zadeve. Pri izrekanju mnenja ni razlogov za drugačno stališče." Ustavno sodišče presoja le tiste določbe mednarodne pogodbe, ki so po zatrjevanju predlagatelja sporne, druge pa le ob pogojih, določenih v 30. členu v zvezi z 49. členom ZUstS. "V Rm-1/97 je Ustavno sodišče ostalo torej v okvirih presoje, kot so jo postavili predlagatelji. Podobno je ravnalo Ustavno sodišče v danem primeru, oziroma opravilo je še presojo izpodbijanega 1. člena Sporazuma z 2. členom Ustave, ker so slednjega omenjali sami predlagatelji, kar izhaja tudi iz 17. točke obrazložitve.

3. Sicer pa menim, da 54. člen Sporazuma v poglavju VIII. Organi za izvajanje Sporazuma, ki govori o ustanovitvi Stalne mešane komisije in njenih nalogah, nima takšne pravne narave, da bi bil v neposredni povezavi z osnovnim vprašanjem, ki je v tem, ali je 1. člen Sporazuma (določitev obmejnih območij) v skladu s TUL ter, ali to prejudicira mejo s Hrvaško. Člen 54 Sporazuma določa:

" 1. Z namenom razvijanja obmejnega prometa in pravilne uporabe tega sporazuma se ustanovi Stalna mešana komisija. Komisjo sestavljata delegaciji pogodbenic. Vsaka delegacija ima lahko do šest članov, vsak član pa svojega namestnika.

2. Način dela Stalne mešane komisije se določi s poslovnikom.

Poslovnik o delu bo sprejela Stalna mešana komisija na prvem zasedanju.

3. Stalna mešana komisija obravnava vsa vprašanja, povezana z razlago in uporabo tega sporazuma.

4. Stalna mešana komisija ima prav tako pravico odobriti izdajo obmejne prepustnice in kmetijskega vložka tudi osebam, ki ne izpolnjujejo pogojev iz tega sporazuma.

5. Sklepi Stalne mešane komisije se sprejemajo s soglasjem obeh delegacij.

6. Sklepi Stalne mešane komisije začnejo veljati, ko jih odobri vlada pogodbenic. To ne velja za sklepe, ki vsebujejo predloge za spremembo ali dopolnitev sporazuma.

7. Stalna mešana komisija redno zaseda enkrat letno izmenoma v eni in drugi pogodbenici. Poleg tega se lahko na zahtevo ene pogodbenice sklicujejo tudi izredna zasedanja. O kraju in času zasedanja se pogodbenici pravočasno dogovorita.

8. Predsednika delegacij lahko sporazumno predlagata pristojnim organom, da se sestanejo in obravnavajo določena vprašanja o uporabi tega sporazuma. Tudi za sklepe takega sestanka smiselno velja določba petega odstavka tega člena.

9. Pristojni organi obveščajo Stalno mešano komisijo o obravnavanih vprašanjih in doseženih rezultatih.

10. Za usklajevanje interesov na posameznih področjih, ki jih obsega ta sporazum, lahko Stalna mešana komisija ustanovi specializirana delovna telesa, sestavljena iz članov iz vsake pogodbenice. Delovna telesa komisiji predlagajo sprejem sklepov s področij, za katera so ustanovljena.

11. Vsaka pogodbenica krije stroške za člane komisije, ki jih je imenovala, vključno s stroški za strokovnjake, ki jih je angažirala. Ostale stroške v zvezi z dejavnostjo komisije krijeta obe pogodbenici v enakem deležu, če ni drugače dogovorjeno."

4. Ta člen je v celoti procesne in institucionalne narave. Že iz tega naslova ne vidim neposredne povezave z osnovnim vprašanjem presoje. V Rm-1/97 je bilo postavljeno načelo, ki ga sprejema tudi sedanja odločba, da je namreč namen predhodne ustavnopravne kontrole preprečiti, da bo država v trenutku ratifikacije mednarodne pogodbe prevzela mednarodno obveznost, ki bo v nasprotju z Ustavo. Takšnega testa po mojem pri 54. členu Sporazuma glede na njegovo procesno in institucionalno naravo (ustanovitev Stalne mešane komisije in njene naloge) ter temu odgovarjajočo vsebino, ni možno opraviti. Kaj je pri njem protiustavno v trenutku ratifikacije, če se bo Državni zbor odločil zanjo? Zgolj suspektost, da pristojni državni organi pri njegovem izvajanju ne bodo vselej ravnali povsem skladno s svojim mandatom po Ustavi in zakonu ter pri tem morebiti prejudicirali bodočo državno mejo, po mojem presega okvir presoje ustavnosti. Sicer pa je Ustavno sodišče v 26. točki obrazložitve menja ob presoji izpodbijanega 1. člena Sporazuma opravilo njegovo presojo tudi glede "varovalke" 59. člena, ki določa, da "določbe Sporazuma v ničemer ne prejudicirajo določitve in označitve državne meje med pogodbenicama". Tej varovalni klavzuli je Ustavno sodišče pripisalo značaj *lex specialis* glede na Sporazum v celoti in med drugim zapisalo, da "je pravno relevanten tudi za kasnejšo prakso pogodbenc v Okviru organov za izvajanje sporazuma (člena 54. in 55)."

5. Stalna mešana komisija po 54. členu Sporazuma sloni na enem prejšnjih modelov obmejnih sporazumov, po vsej verjetnosti na Videmskem sporazumu o obmejnem prometu oseb po kopnem in po morju. Naj poleg Videmskega omenim še Osimski sporazum o pospeševanju gospodarskega sodelovanja iz leta 1975 in komisijo za vodnogospodarska vprašanja. Mešane komisije so tudi utečen model izvajanja moobmejnih sporazumov z Republiko Avstrijo.

Najbolj uveljavljeni sta pri Sporazumih o Dravi in Muri iz leta 1954 oziroma 1955. Z Republiko Madžarsko je bila mešana komisija ustanovljena za nadzor izvajanja manjšinskega sporazuma iz leta 1993. Diplomatska komisija za mejo v okviru Sporazuma s Hrvaško o določitvi in označitvi državne meje iz leta 1993 sloni na modelu mešane komisije. Pristojnosti in način delovanja praktično vseh mešanih komisij slonijo na istem vzorcu, kot ga zasledimo pri Stalni mešani komisiji po Sporazumu. Gre za stalno telo, ki se občasno sestaja in skrbi za izvajanje (obmejnega) sporazuma, odloča soglasno, njegovi sklepi se zapišejo v (skupni) zapisnik, ki ga sopolpišeta sopredsednika (ponavadi vodji delegacij vsake od pogodbenih strani). Mešana komisija sama sprejme svoj poslovnik, ali pa je ta že predviden v sporazumu o obmejnem sodelovanju. Pogosto, ne vselej, so zapisniki mešane komisije povrženi naknadni odobritvi Vlade, kot je to v primeru Sporazuma. Smisel slednjega ni nastanek novih pogodbenih obveznosti, temveč dodatni nadzor s strani pristojnih Vlad dela Stalne mešane komisije, oziroma naknadna potrditev njenih sklepov na višjem notranjpravnem nivoju. Gledano primerjalno historično nalogam in predvidenemu ravnanju Stalne mešane komisije po mojem ni možno očitati posega v 2. in 3. člen Ustave.

6. Nadalje menim, da zapisnikom mešanih komisij, v tem primeru sklepom Stalne mešane komisije, ni možno pripisati značaja mednarodne pogodbe, razen če sam zapisnik ne določa drugače oziroma, to

ne izhaja iz določnega namena obeh pogodbenic. Po DKPMP zgolj podpis zapisnika, brez pripisa, da gre za prevzem obveznosti s podpisom, ne zadošča za začetek pogodbene obveznosti (12. člen, Privolitev, postati pogodbeni stranka s podpisom). V šesti točki 54. člena je v prvem stavku povedano, da sklepi Stalne mešane komisije začnejo veljati, ko jih odobri Vlada pogodbenic. Mnenja sem, da gre v tem primeru za notranjepravno potrditev in ne za zunanjo potrditev z učinki ratifikacije (14. člen DKPMP, Privolitev postati pogodbeni stranka s ratifikacijo, sprejemom ali potrditvijo - "approval"). V drugem stavku šeste točke pa je še povedano, da takšna potrditev Vlade ne velja za sklepe, ki vsebujejo predloge za spremembo ali dopolnitev Sporazuma. Za njihov sprejem je seveda potreben drugačen postopek, po mojem istu, kot je potreben za sklenitev temeljnega sporazuma, torej ratifikacija s strani Državnega zbora.

7. Pri pooblastilih, ki jih ima Vlada glede izvedbe Sporazuma glede na povedano v tem pritrdilnem ločenem mnenju ne vidim nič protiustavnega v smeri posega v 3. člen Ustave. Vlada je po prvem odstavku 65. člena ZZZ pooblaščen za uresničevanje mednarodnih pogodb, po tretjem odstavku 63. člena ZZZ v zvezi s drugim odstavkom 153. člena Ustave pa za sklepanje izvedbenih sporazumov, ki ne vsebujejo novih obveznosti za Slovenijo. Ali povedano drugače, pooblastila Vlade na področju vodenja mednarodnih odnosov z drugimi državami glede na drugi odstavek 3. člena Ustave (načelo delitve oblasti) vežejo tudi Ustavno sodišče.

8. Pri vprašanju, kaj sodi v predmet presoje oziroma skladnosti s TUL, je Ustavno sodišče ravnalo ustavno skladno, ker se ni spuščalo preko predmeta in okvira Sporazuma, saj bi ob takšnem ravnanju (nekateri sodniki so se zanj zavzemali) lahko že poseglo na področje pogajalskih izhodišč države o bodočem poteku državne meje s Hrvaško na kopnem in na morju. Takšen poseg po mojem presega predmet predhodne ustavnosodne kontrole. Priprava in izvajanje pogajalskih izhodišč je zaupano Vladi, za njihovo potrditev ali zavrnitev pa je pristojen edinole državni zbor (57. člen ZZZ). Gre torej za razmerje med izvršno in zakonodajno oblastjo in če bi Ustavno sodišče poseglo vanj, bi samo kršilo načelo delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave).

dr. Mirjam Škrk

Opombi:

1(Rm-1/97 op. št. 20) Na enakem stališču stoji španska ustavnosodna praksa. Vir: Luis Lopez Guerra, Alvaro Rodríguez Bereijo: Raport de la delegation Espagnole, Protection constitutionnelle et protection internationale des Droits de l' Homme: Concurrence ou complementarite, IX. konferenca evropskih ustavnih sodišč, Paris, maj 1993, str. 272 do 275.

Tudi francoski predsednik je moral ob zahtevi za oceno ustavnosti Maastrichtske pogodbe dopolniti svojo zahtevo s preciziranjem, na katere določbe pogodbe se njegova zahteva nanaša. Vir: L. Favoreu in L. Philip: Les grandes decisions du Conseil constitutionnel, 7eme edition, Sirey, Paris, 1993 str. 799.

2To ni teritorialna pogodba, čeprav obe manjšini živita ob meji.